



## Histoire du réseau des missions locales

Philippe Bregeon

### ► To cite this version:

Philippe Bregeon. Histoire du réseau des missions locales. Les éditions l'harmattan. À quoi servent les professionnels de l'insertion ?, Les éditions l'harmattan, pp.278, 2008, Le travail social. hal-00390150

**HAL Id: hal-00390150**

**<https://hal.science/hal-00390150>**

Submitted on 1 Jun 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## HISTOIRE DU RÉSEAU DES MISSIONS LOCALES

**Philippe Brégeon**

Sociologue au laboratoire GRESCO de l'Université de Poitiers

Contacte : philippe.bregeon@univ-poitiers.fr

Cet article est issu de l'ouvrage « *A quoi servent les professionnels de l'insertion ?* » publié en 2008 dans la collection « *Le travail du social* » dirigée par Alain Vilbrod, *aux éditions l'Harmattan*

Il s'appuie sur un travail socio-historique et sur une enquête de terrain menée entre 2004 et 2007 sur le réseau des missions locales et PAIO du département de la Vienne. Il s'agit d'une observation des activités du réseau avec des entretiens auprès d'une vingtaine de conseillers en insertion et de responsables. Certains de leurs propos apparaissent en italique dans les pages qui suivent et une présentation de ces acteurs apparaît en annexe, dans cet article.

### Introduction

Quand est-ce que commence l'histoire des missions locales ? La question peut paraître assez simple dans la mesure où, objectivement, les premières missions locales apparaissent en 1982 après l'alternance politique avec l'avènement d'un gouvernement de gauche. Leur création correspond à l'une des propositions d'un groupe de travail présidé par Bertrand Schwartz qui a rendu au premier ministre Pierre Mauroy un rapport intitulé « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes ».

François Mitterrand dans sa campagne pour l'élection présidentielle avait mis au rang de priorité la question de l'articulation entre l'emploi et l'éducation. Cette orientation politique s'explique partiellement par la massification du chômage qui touche particulièrement les jeunes et qui réactive la question du statut de la jeunesse. Au-delà, la population française est en train de vieillir, les rapports entre les générations se complexifient et les institutions semblent avoir de plus en plus de mal à assurer la régulation des catégories sociales les moins favorisées et l'intégration des sortants sans qualification du système scolaire.

Cependant, au-delà d'un contexte politique et social bien spécifique, l'avènement des missions locales s'inscrit dans la production d'un corpus théorique, pratique, idéologique élaboré bien en amont et qui concerne un certain nombre de questions : le système éducatif, la transition professionnelle, la formation permanente et la formation professionnelle, etc.

Dans son ouvrage « Moderniser sans exclure » (Schwartz B, 1994), Bertrand Schwartz raconte ses expérimentations depuis le début des années soixante pour faire évoluer le système éducatif et faciliter la transition professionnelle, en particulier pour les catégories faiblement qualifiées.

Ses écrits et actes révèlent une certaine critique du système éducatif. Il dénonce la position inférieure attribuée à l'enseignement technique et professionnel dans l'Education Nationale et les dysfonctionnements de la formation par alternance, trop souvent déconnectée du contexte même de la pratique des métiers. Le modèle scriptural scolaire dominant est inadapté et les individus en formation ne sont pas suffisamment considérés comme de véritables partenaires.

S'il admet être un contestataire par rapport aux institutions, il entend faire la preuve de la légitimité de sa position en démontrant que l'on peut agir autrement pour faire mieux. Proche de la

CFDT, Bertrand Schwartz est un militant de l'accès à la formation pour tous. Il relate comme fondateur son passage dans une mine de charbon dans laquelle il travaille pendant sept mois en 1946 en attendant de pouvoir intégrer l'école des Mines : « *J'ai été profondément touché par le courage des mineurs, leur volonté, et aussi leur solidarité non seulement entre eux, mais à mon égard* » (Schwartz, 1994, p. 23).

Dans un contexte de fermeture des mines, il est contacté pour mener une vaste action de formation collective auprès des populations du bassin de Briey. Il va innover en matière de pédagogie et se mettre en rupture avec les normes. Il énonce comme premier postulat la nécessité de faire confiance aux gens : « *Si l'on fait confiance aux gens, si l'on croit en eux, si on les met en situation d'apprendre par eux-mêmes, alors presque tout est possible* » (Schwartz, 1994, p. 15).

Ainsi, Bertrand Schwartz envisage la formation non seulement par rapport à la question de l'adaptation au marché du travail, mais comme l'accès à une identité valorisée dans le prolongement de l'éducation permanente : « *Il s'agit d'une éducation globale qui doit partir de l'expérience journalière, familiale, sociale, professionnelle pour ouvrir l'esprit et développer l'intelligence* » (Schwartz, 1994, p. 27). Ainsi apparaît en filigrane la thématique de la seconde chance.

Avant 1981, Bertrand Schwartz s'est constitué un corpus avec un ensemble de convictions et de postulats que la commande de Pierre Mauroy va lui permettre de mettre en forme avec son équipe. Les éléments constituent les fondations mêmes « du pari »<sup>1</sup> des missions locales. Il explique pour une part non négligeable les réussites du réseau depuis sa création, mais également les difficultés de plus en plus lourdes qu'il connaît aujourd'hui.

## **1981-1988 : l'institutionnalisation d'un réseau entre le système éducatif et l'emploi des jeunes**

### ***Le rapport de Bertrand Schwartz en 1981 : un autre regard sur l'insertion professionnelle***

Pierre Mauroy demande en juin 1981 à Bertrand Schwartz de faire un diagnostic sur la situation du chômage des jeunes et de faire des propositions pour arriver à une meilleure articulation des services publics concernés par le problème. La définition de la commande n'est pas neutre : « *La crise économique et l'ampleur du chômage ne sont pas seuls responsables de la situation des jeunes. L'organisation actuelle du système éducatif, de la formation professionnelle et des services d'information, d'orientation et de placement, les dispositifs d'insertion professionnelle mis en place au cours des dernières années, ainsi que les aides au premier emploi ne procèdent pas d'une conception d'ensemble, mais de la juxtaposition de dispositions parfois contradictoires et souvent conjoncturelles* » (Schwartz, 1981).

Cette formulation ouvre à Bertrand Schwartz l'espace nécessaire pour remettre en cause les pratiques pédagogiques et institutionnelles à l'œuvre.

Remis au mois de septembre, le rapport avance quelques analyses sur les jeunes qui apparaissent quasiment aujourd'hui comme des lieux communs : la jeunesse que l'on considère artificiellement comme une catégorie, recouvre en fait une hétérogénéité de situations sociales : des plus favorisés aux jeunes en situation de précarité, en passant par les autres. Cette classe d'âge aurait comme caractéristique de mettre en cause l'ordre établi et les modèles familiaux.

Sur d'autres points, même en prenant en compte le contexte de l'époque, on pourrait contester

---

<sup>1</sup> Le vocable « pari » constitue le sous-titre du livre de Jean Tuleat sorti en 2005. Au-delà, il revient régulièrement dans le discours institutionnel.

partiellement certaines affirmations, par exemple, les jeunes désacraliseraient le travail et seraient à la recherche d'une culture moins élitiste et moins sophistiquée.

Le rapport affirme renoncer à déterminer une politique mais plutôt promouvoir une nouvelle façon de poser le problème de la transition professionnelle. Il insiste sur la nécessité de qualifier les jeunes pour faire face à la modernisation des champs professionnels qui est à l'œuvre, en particulier dans l'industrie. Cette modernisation ne doit pas laisser de côté les jeunes sortis sans qualification du système éducatif. Il convient de mettre en place un dispositif d'insertion et de formation adapté et innovant pour leur offrir une seconde chance.

On ne parle pas encore de discrimination positive mais l'objectif est finalement très proche. Il est proposé de garantir une qualification professionnelle et sociale pour les jeunes de 16 à 18 ans et de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 18 à 21 ans.

Les entreprises sont présentées comme partenaires de la formation professionnelle et responsable de l'adaptation des jeunes à l'emploi. Il est question de les mobiliser pour l'accueil des jeunes. La formulation assez naïve paraît très en décalage avec les pratiques de gestion du personnel de l'époque, comme avec celles d'aujourd'hui.

Le rapport est critique par rapport au système éducatif et en particulier par rapport à l'enseignement professionnel : les formations proposées sont en décalage avec l'évolution des activités et en particulier du point de vue de l'émergence de nouveaux métiers et du développement de plus en plus rapide de nouvelles technologies. Dans la perspective d'une réforme en profondeur, il faut ouvrir des négociations avec l'ensemble des partenaires sociaux et avec les jeunes eux-mêmes.

Conformément aux expériences menées par Bertrand Schwartz, on retrouve une priorité à l'alternance en tant que modèle de formation, qu'il convient de réhabiliter. Les établissements d'enseignement professionnel et les institutions de formation sont mis en cause : le déséquilibre avec l'enseignement général se serait creusé depuis les années soixante. Il s'agit de rééquilibrer la place des établissements par rapport aux entreprises. Les premiers doivent être clairement repositionnés comme responsables de la pédagogie et de l'unité entre l'enseignement théorique et la pratique en situation professionnelle.

On retrouve à peu près le discours actuel et récurrent : la formation en alternance serait un système particulièrement efficace pour lutter contre les inégalités et intégrer les catégories sociales les plus défavorisées dans la société. En permettant à ces jeunes de faire des allers-retours entre l'expérience au travail et les apprentissages plus formels, le modèle serait le plus à même pour les aider à dépasser les expériences scolaires difficiles, à faire leurs preuves dans la vie professionnelle et à se qualifier. Il s'agit potentiellement d'un sas pour pénétrer des réseaux professionnels et sociaux.

Le rapport prône également la validation et la capitalisation des acquis. On retrouve là encore, l'expérience de formation conduite par Bertrand Schwartz quelques années auparavant sur le bassin minier de Briey. Même si la filiation reste à démontrer, la Validation des Acquis de l'Expérience institutionnalise les principes.

Dans cette perspective de construction des processus de qualification, le rapport fait allusion à la notion de compétences. Il s'agit de définir plus clairement ce que recouvrent la maîtrise et le contenu des métiers. Il s'agit aussi de retravailler la notion de qualification pour un modèle plus autonome par rapport aux institutions d'enseignement et de formation.

Bien avant la nouvelle version du ROME de l'ANPE en 1993 avec l'invention « des aires de mobilité », il est question de rechercher les compétences communes aux métiers pour favoriser le

décloisonnement et les passerelles entre les secteurs professionnels. L'enjeu est de favoriser l'adaptation des jeunes par rapport aux aléas du marché du travail. La question de la qualification tient donc une place centrale dans le rapport et dans ses propositions. Alors que Bertrand Schwartz voulait initier de nouvelles pratiques du système de qualification vers l'entreprise, c'est pourtant sur ce registre que 25 ans plus tard le bilan des missions locales apparaît le plus faible.

Le vocable « insertion » est bien présent et les propos semblent préfigurer de l'instrumentalisation future de cette notion. Alors que la commande n'induisait pas un tel débordement, le rapport envisage « la seconde chance », non seulement du point de vue de l'accès à la qualification et à l'emploi, mais également en direction de l'ensemble des thématiques de la vie des jeunes. Le chapitre 4 s'empare des questions de logement, de santé, de loisirs, de temps libre, de justice, de médias, de citoyenneté.

Ce que Bertrand Schwartz appelle le projet global, l'action globale ou le mode d'intervention globale consiste à prendre en compte tous les problèmes au niveau local dans leurs interrelations, de dépasser la simple addition de points de vue spécialisés pour développer des synergies entre les institutions concernées (Hastoy, 1989).

Parce que chaque individu est en réalité une personne, il convient d'aborder celui-ci « dans sa globalité ». Ainsi, le postulat de l'approche globale va s'installer au cœur de la rhétorique des missions locales.

### ***La constitution d'un réseau pour diffuser une idéologie***

Paradoxalement, alors qu'elle n'était qu'une piste parmi d'autres, on identifie d'abord aujourd'hui le rapport Schwartz comme le socle ayant présidé à la création des missions locales. Les termes « mission locale » correspondent à un choix par défaut (Tulet, 2005). Le mot mission doit mettre l'accent sur la dimension de l'action pour le bien commun et s'opposer au moins symboliquement à la production de nouvelles structures qui, tôt ou tard, s'institutionnaliseraient.

Le mot local entend souligner que la priorité est bien à la prise en compte du contexte d'un territoire, c'est-à-dire le plus souvent celui d'une ville de plus de 50 000 habitants.

Pour parler de l'objet des missions locales, le rapport fait référence le plus souvent à l'action d'animer, d'animation. Parler d'animation plutôt que d'éducation, d'orientation ou de coordination, c'est donner la parole aux autres, en l'occurrence les jeunes. Cela correspond bien au souci de Bertrand Schwartz qui, tout au long de ses écrits, insiste sur l'importance de mettre en place une écoute la plus ouverte possible. Il s'agit d'inventer des modalités de passage vers la vie d'adulte et vers la vie professionnelle qui respectent la singularité de l'expression de cette classe d'âge et de chaque jeune.

Animer, c'est aussi mettre en mouvement l'ensemble des institutions concernées, dans l'objectif de réformer le système. La méthode s'apparente à ce que Bertrand Schwartz a expérimenté lors de ses actions précédentes à l'échelle d'un territoire restreint. Dans un premier temps il s'agit d'introduire le champ institutionnel au côté d'autres réseaux et institutions qui, pour certains, ont « pignon sur rue »<sup>2</sup>.

Le champ de la transition professionnelle dans sa dimension institutionnelle correspond à plusieurs pôles. Le premier est l'Education Nationale qui se situe en amont du parcours des jeunes et dans lequel on trouve à la marge la formation par alternance et les Centres d'Information et

---

<sup>2</sup> C'est par exemple le cas du réseau des associations de la FNARS.

d'Orientation.

En aval, on trouve une partie des organismes pour la formation continue avec l'AFPA qui occupe une place de leader du point de vue du volume d'activité.

À côté, l'ANPE est chargée de l'interface avec le marché de l'emploi et participe à la maîtrise d'œuvre de la formation vers laquelle elle oriente aussi des demandeurs d'emploi.

Le quatrième concerne les entreprises. Hormis les activités en alternance, elles n'occupent pas une place centrale dans le rapport qui cible prioritairement la formation et l'accès à la qualification. Le postulat est le suivant : à partir du moment où le système éducatif réussira à qualifier convenablement et à anticiper sur la modernisation des activités de production, les jeunes trouveront naturellement leur place dans les entreprises et la question du chômage sera résorbée.

Dans la mesure où les missions locales doivent travailler à la résolution de l'ensemble des problèmes des jeunes, elles entrent en même temps sur les activités d'un cinquième pôle, celui des professions sociales et de l'animation.

Le projet sur la création des missions locales envisage des niveaux d'engagement différenciés par rapport à ces cinq pôles.

Compte tenu du poids de l'Education Nationale, l'équipe de Bertrand Schwartz ne peut s'attaquer frontalement à cette institution. Cependant, il appelle à une refonte de l'enseignement technologique et professionnel qui concerne bien l'Education Nationale.

Le secteur de la formation en pleine croissance à l'époque semble plus accessible. Parmi les premières actions recommandées, il est fait état d'une nécessité d'arriver à une meilleure connaissance au niveau local des acteurs de la formation, de leur spécificité pour les intégrer dans l'action future.

Du côté du pôle des professions sociales, le réseau doit contribuer à la modernisation des pratiques et de la culture de ce champ professionnel. Elles ont obtenu une certaine autonomie par rapport au champ politique et une certaine distance avec les mouvances caritatives dont elles sont issues. Avec la décentralisation, la posture consiste souvent à faire du niveau politique une abstraction et à argumenter d'une légitimité reposant prioritairement sur la déontologie et l'obtention des titres.

Les missions locales doivent se placer comme des relais des politiques locales par réalisme d'abord dans la mesure où elles émergent de l'initiative politique. Cette généalogie tranche avec celle des professions sociales qui avaient émergé de la philanthropie et du religieux.

Dans une forme qu'on pourrait interpréter comme de l'ordre du subterfuge, le rapport entend attirer l'attention sur les limites des missions locales : *« Nous n'avons pas la naïveté de penser que de petites équipes locales, même nombreuses, pas plus d'ailleurs que les mesures que nous venons de proposer, sont de nature, à elles seules, à résoudre les problèmes professionnels, sociaux et culturels des jeunes »* (Schwartz, 1981). Elles devraient disparaître quand le vaste mouvement de décentralisation sera suffisamment avancé et que le marché du travail aura retrouvé une situation normale.

Le postulat des missions locales à vocation temporaire correspond aussi aux représentations de la société au début des années 1980. Les difficultés sociales et la massification du chômage des jeunes sont généralement appréhendées comme un phénomène conjoncturel. On parle de crise et assez souvent de crise pétrolière comme principal élément de causalité à l'origine de la récession économique. Dans cette perspective, avec la fin des problèmes d'énergie, la France devrait retrouver assez rapidement sa situation de croissance et de plein-emploi.

Cependant, afficher pour ces missions locales le projet d'une existence temporaire par rapport

aux différentes institutions occupant des positions dominantes, c'est éviter ainsi de suggérer une intrusion en force dans le champ. C'est donner ainsi aux missions locales le temps nécessaire pour s'implanter et faire évoluer les représentations et les discours... Quand il relate ses actions précédentes, Bertrand Schwartz insiste sur la nécessité « *de travailler sur les représentations des groupes sociaux et des institutions avant de s'attaquer aux changements structurels* » (Schwartz, 1981, p. 44).

Le rapport de Bertrand Schwartz va être diversement accueilli. La plupart des militants et des professionnels en contact avec les jeunes vont être sensibles au caractère humaniste de son contenu. Il conforte le sens de leurs engagements et la valeur de leurs actions (Labbé, Adhervé, 2005).

Les institutions les plus concernées se montrent davantage critiques. Elles vont surtout retenir l'impression globale d'une critique du système en place et le discours militant pour le renouvellement des pratiques va plutôt irriter.

Auparavant, le chômage des jeunes était envisagé plus simplement du point de vue de l'articulation entre le temps de la formation et celui de l'entrée dans la vie professionnelle, de l'enseignement et du marché de l'emploi.

L'élargissement de cette question autour de la prise en compte de multiples domaines (santé, logement, loisirs, culture, etc.) laisse perplexe et vient bouleverser la frontière fragile entre le domaine privé et l'action publique. Le risque est d'alimenter une certaine confusion et l'institutionnalisation de la thématique de l'insertion dans les décennies qui suivent ne lèvera pas cette crainte, bien au contraire.

### ***La fragilité d'un réseau sous le contrôle du champ politique***

Constatant une certaine résistance de la part des institutions et des rivalités entre les ministères concernés, le président de la République crée le 21 octobre 1983 une délégation interministérielle à l'insertion des jeunes auprès du premier ministre. Bertrand Schwartz en est le titulaire. Son rôle est de faciliter la coordination interministérielle en matière sociale et professionnelle des jeunes. Il est aussi de développer et d'animer le réseau des premières missions locales. Leur développement sera finalement constant sur les quatre premières années : 56 à la fin de l'année 1982, 86 à la fin de l'année 1984, 101 à la fin de l'année 1985, 105 en 1987.

Le ralentissement du rythme des créations à partir de 1986 tient essentiellement au changement de majorité après les législatives.

La délégation se rend assez rapidement compte de la difficulté de fédérer l'ensemble des politiques nationales en direction des jeunes en difficulté. Conformément à la personnalité de Bertrand Schwartz, elle renonce à adopter des positions autoritaires. Avec un dispositif à l'état d'expérimentation, elle n'en a d'ailleurs pas les moyens.

Elle s'efforce de sensibiliser les institutions en mobilisant l'ensemble des individus qui seraient convaincus de la nécessité de faire évoluer les représentations et les pratiques dans leurs institutions.

Elle tente de faire avancer ses conceptions de l'action publique en la matière en prenant appui sur l'analyse des actions internes qui sont menées à partir de l'activité.

La création des cent premières équipes de missions locales et des PAIO apporte une première armature composée à la fois des salariés et des membres des conseils d'administration. Sous le patronage des élus le plus souvent à gauche, le réseau commence à disposer d'un portage politique dont le poids va croissant. Trois ans après la création des premières missions locales et des

premières PAIO, sous l'impulsion de Bertrand Schwartz, une centaine de missions locales sont présentes pour un premier rassemblement à La Villette en 1985. La rhétorique prône le militantisme pour des actions de terrain. Le discours conserve les mêmes orientations que le rapport de Bertrand Schwartz : *« Agir pour l'insertion des jeunes sans qualification est un devoir de l'Etat, des collectivités locales, des acteurs sociaux, et de la société entière »*.

Les premières missions locales sont arrimées à la majorité du moment, ce qui pose un problème d'image. Le risque évident est de produire un réseau identifié comme étant une simple émanation du PS et de la CFDT. La délégation essaie d'élargir le portage politique et des élus de droite commencent à voir dans ce réseau une ressource nouvelle pour leur politique auprès des jeunes.

Le réseau va connaître sa première alerte en 1984. Le contexte politique change avec le départ de Pierre Mauroy remplacé par Laurent Fabius. Marcel Riboud quitte le Ministère de la formation professionnelle. Le programme de création des travaux d'utilité collective avec la participation des missions locales fait l'objet de vives critiques, en particulier par les communistes qui entendent dénoncer la précarisation de l'emploi. Certaines municipalités communistes décident de fermer leurs missions locales.

En 1986 avec l'alternance, l'arrivée de Philippe Seguin au Ministère du travail amène un vent de panique, il entend mettre fin à l'expérience des missions locales ainsi qu'à la pérennisation des entreprises intermédiaires.

Le réseau se mobilise et il faut l'intervention de certains élus de la majorité de l'époque qui vont manifester leur soutien en prenant appui sur l'activité et la dynamique des missions locales dans leur territoire. Cet épisode en préfigurera d'autres et montre la dépendance des missions locales par rapport au champ politique. Elles doivent à leur ancrage local et à la volonté des élus locaux de disposer d'une force d'action. Elles ont intériorisé les enjeux du champ politique et relaient leur discours.

Avec le nouveau changement de majorité en 1988, Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, commande à Bernard Hastoy une étude de la situation et un premier bilan du réseau des missions locales qui a maintenant six années d'existence. Les conclusions du rapport iront dans le sens de la poursuite du développement des « réseaux locaux d'insertion » qui doivent favoriser les complémentarités entre les institutions et les acteurs. Les missions locales doivent pouvoir se situer sur des positions à géométrie variable selon le contexte et le type d'action : pilotes et animateurs quand elles le peuvent, partenaires parmi d'autres quand certains acteurs et institutions semblent en position de leadership, opérateurs quand les actions sont conduites par leurs salariés.

La loi du 19 décembre 1989 prend acte des conclusions du rapport et renforce le rôle des missions locales en matière de concertation interinstitutionnelle. Elle institue le Conseil National des Missions Locales qui est une instance de concertation en charge du développement et de l'animation du réseau.

L'ouverture des missions locales a amené un certain flottement au sein des institutions qui accueillaient déjà auparavant les jeunes. C'est le cas en particulier des ANPE, des CCAS, des assistantes sociales en polyvalence de secteur, des équipes de préventions spécialisées, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, des maisons de quartiers. Les positions adoptées par ces structures correspondent aussi à des choix stratégiques.

Faut-il orienter systématiquement les jeunes vers les missions locales ?

Le rapport Hastoy fait état de stratégies de certaines institutions qui s'évertuent à provoquer une surchauffe du système. Assez rapidement, les équipes techniques sont envahies par les demandes, il y a nécessité de préciser les limites de leurs prérogatives en fonction du positionnement et des



prestations des autres institutions.

Faut-il faire « le pari des missions locales »<sup>3</sup> pour accéder aux moyens financiers relativement importants mis à disposition et se placer déjà dans la nouvelle configuration ?

Faut-il plutôt attendre d'y voir un peu plus clair et anticiper sur l'essoufflement du dispositif ?

Aucun texte de loi n'impose aux services et aux institutions de se soumettre au patronage des missions locales. Leur légitimité tient à l'état du portage politique de leur conseil d'administration et à la qualité de l'engagement des élus et des salariés.

Les missions locales apparaissent, les premières années, comme une production d'un gouvernement de gauche qui pourrait disparaître lors d'un changement de majorité.

Le changement de paradigme de la question de la transition professionnelle des jeunes amène une certaine confusion. Auparavant, il s'agissait de traiter le passage de l'école à l'entreprise qui relevait d'abord de la responsabilité des parents et donc du domaine privé. Avec l'insertion, on élargit grandement la cible pour prendre en compte la globalité des difficultés que rencontrent les jeunes et cela relève maintenant tout autant de l'action publique que du domaine privé. Cette nouvelle perspective est d'autant plus contestable pour certains, qu'elle semble fragiliser les institutions comme l'Education Nationale et le rapport entre les générations.

Les positions sur le territoire vont mettre quelques années pour se stabiliser. Pour un réseau identifié comme étant une émanation du PS et de la CFDT, le franchissement réussi après le changement de majorité en 1986 va lui donner une certaine assise. Les institutions les plus réticentes vont devoir prendre acte de l'existence durable du réseau. Il est devenu incontournable pour l'accès des jeunes dans de nombreux stages d'insertion qui se développent.

### ***La référence au développement local***

Les discours et les écrits sur l'action des missions locales durant les années 1980 font souvent référence à la notion de développement local : « *Au début quand je suis arrivée dans cette mission locale, ce qui était le cœur de l'activité, c'était d'être au cœur du développement local. Il ne s'agissait pas tellement de développement économique, on était plutôt dans une dynamique de réaliser des projets avec des partenaires pour répondre aux besoins ancrés dans le local. Et puis progressivement, au fil des années, il y a eu des injonctions qui sont venues du haut pour imposer des dispositifs de masse, qui étaient les mêmes partout* » (Valentine<sup>4</sup>, n° 39).

Cette notion semble historiquement une émanation des politiques de la ville, en particulier des promoteurs du développement social urbain. Bien qu'elle fasse l'objet de diverses interprétations, elle fait généralement allusion à des processus qui partiraient du bas vers le haut. L'ambition est de solliciter les ressources endogènes et de réactiver un certain nombre de formes de solidarité pour permettre aux habitants et à leurs représentants d'agir pour l'amélioration de leurs conditions de vie (Brévant, Picard, 2001). Par ailleurs, le développement local entend prendre en compte la question du développement économique et de la création d'emplois.

L'action du réseau apparaît sur un versant quelque peu différent. Les missions locales ont essentiellement travaillé sur le plan des rapports interinstitutionnels sans avoir les moyens de solliciter réellement le point de vue et la participation des habitants. Au-delà du soutien pour la

<sup>3</sup> En référence au sous-titre du livre de Jean Tulet : « *Le pari des missions locales* ».

<sup>4</sup> Les citations sont issues des propos de conseillers en insertion et des responsables du réseau des missions locales dans le cadre d'entretiens semi directifs lors d'une recherche entre 2004 et 2007 sur le département de la Vienne. Une présentation de ses acteurs apparaisse en annexe de cet article.

création et le développement d'actions dans le tiers secteur, elles n'ont pas pu réellement se positionner sur le registre du développement économique.

Elles ont d'abord été de fervents promoteurs de la rhétorique autour du partenariat, dans une perspective pragmatique. Il s'agit d'une démarche que l'on peut qualifier de culturelle et qui entend neutraliser dans la mesure du possible les logiques institutionnelles.

Les missions locales ont intégré d'emblée les règles de la décentralisation qui obligent à une autre distance avec l'environnement. Pour étendre leurs actions, elles sont tenues d'être en phase avec les élus locaux et de relayer de plus en plus leurs discours. Elles doivent se mettre au service des politiques publiques, des programmes nationaux et si besoin était, la massification du chômage semble justifier cette évolution.

Par ailleurs, contrairement à certaines expériences des politiques de la ville dans les années 1980, les missions locales ne ciblent pas une rénovation de tel ou tel espace géographique, au sens par exemple du quartier. Elles se situent ailleurs dans une double perspective, à savoir catégorielle et institutionnelle :

Catégorielle, car dans la perspective tracée par Bertrand Schwartz, elles s'intéressent particulièrement aux jeunes à faible qualification. Si les missions locales entendent traiter l'ensemble des publics jeunes, elles mettent d'abord en avant leur activité auprès des jeunes les plus en difficulté : « *Les deux tiers de l'activité de l'équipe opérationnelle de la mission locale correspondent au tiers des jeunes que nous recevons, ceux les plus en difficulté* » (Bernard, n° 22).

La rhétorique est assez couramment employée et elle est souvent reprise par les élus politiques, il est fait allusion à un noyau dur de jeunes qui seraient les plus exclus et pour lesquels l'insertion ne fonctionnerait pas...

Institutionnelle, dans la mesure où elles prétendent, non plus colmater les brèches du fonctionnement social comme pouvaient l'envisager les professions sociales en place, mais produire la société en travaillant au changement des institutions et des pratiques : « *On appelait le territoire de l'agglomération « notre Far West » (rires) parce que c'était, pour nous, un territoire d'expérimentation, d'innovation qui était pour nous comme un désert et que nous étions en train d'occuper. A l'intérieur, nous voulions lancer tout un tas d'actions et dans tous les domaines possibles et imaginables ! Et ça a duré environ cinq ans* » (Gaëtan, n° 28).

En cela, les missions locales sont assez proches du discours des groupes professionnels émergeant du développement social urbain. Le territoire, ses institutions et ses forces vives doivent produire des solutions en réponse à la transformation globale de la société qui génère du chômage de masse et de l'exclusion. Depuis, la limite de ce postulat a été avancée par bien des sociologues : « *Si la gestion de l'emploi est confiée au niveau local, c'est qu'elle n'a pas trouvé sa solution ailleurs, au niveau des politiques globales* » (Castel, 1995, p. 429).

Elle risque alors de devenir la gestion du non emploi à travers la mise en place d'activités qui s'inscrivent dans cette absence, en essayant de la faire oublier.

### ***Les prémices de la professionnalisation des équipes opérationnelles***

Initialement, les équipes opérationnelles des missions locales devaient être majoritairement constituées à partir de personnels mis à disposition par les partenaires dont l'ANPE, l'Education Nationale, la DDASS et le cas échéant par l'AFPA, etc. Dans l'esprit de Bertrand Schwartz, il ne s'agit pas d'abord de rechercher des économies budgétaires mais de favoriser l'engagement de l'ensemble des institutions et des métiers connexes. Cette configuration s'inscrit aussi dans la

logique du principe de l'approche globale avec un guichet unique qui réunit des partenaires capables de mutualiser leurs champs de compétence pour prendre en compte la globalité des problèmes et des besoins des jeunes. Porté au départ par la maîtrise d'œuvre du réseau, ce modèle doit servir de garde-fou par rapport au risque d'institutionnalisation de la structure opérationnelle et de municipalisation des missions locales.

Durant les premières années jusqu'en 1985, le mouvement de mise à disposition se développe de manière tout à fait satisfaisante avec 294 agents de différentes institutions pour 88 missions locales (Hastoy, 1989). Après l'alternance de 1986 et la nouvelle configuration politique qui fragilise le portage politique des missions locales, l'élan se tarit. L'ANPE et l'Education Nationale mettent alors en avant leur faible marge de manoeuvre par rapport à la gestion de leur personnel. L'ANPE fait valoir qu'elle conserve une activité auprès des 16 à 25 ans (Hastoy, 1989).

À l'époque, compte tenu des limites des forces opérationnelles du réseau, il n'est pas envisageable de confier intégralement l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans aux missions locales. De leur côté, ces dernières ont institué des modes de collaboration bien particuliers avec les jeunes demandeurs d'emploi. Elles défendent le principe d'une démarche volontaire pour l'accueil des jeunes alors que l'ANPE est plutôt dans une démarche de contrôle des demandeurs d'emploi.

Conformément à l'intuition de Bertrand Schwartz, le rapport Hastoy défend l'identité des missions locales à partir de deux niveaux. Sur le versant davantage politique, la mission locale doit être un pôle d'animation pour « *l'expression de la responsabilité des partenaires* » et du côté de l'équipe opérationnelle, « *pour la prise en charge d'une vocation spécifique* », c'est-à-dire avec une équipe opérationnelle qui accueille les jeunes et s'engage avec eux. Dans cette perspective, le désengagement des services de l'État en matière de mise à disposition correspond à un glissement problématique pour l'avenir de ces organisations : « *La mission locale ne peut pas être un corps rapporté qui vient se surajouter à un dispositif existant. Elle ne peut pas non plus être un concurrent puisque ses partenaires lui donnent sa légitimité et partagent avec elle les responsabilités de sa politique* » (Hastoy, 1989, p. 94). Il y a donc une certaine ambiguïté dans l'essence même des missions locales.

Les équipes opérationnelles vont être progressivement composées essentiellement de salariés et le conseil d'administration de la mission locale est contraint de se polariser sur sa fonction d'employeur. Les agents mis à disposition représentaient encore à la fin de l'année 2002 environ 10 % de l'effectif. Cependant, leur nombre baisse chaque année.

Même si la rhétorique des salariés insiste sur la fonction de mise en réseau des institutions au sein de la plate-forme interinstitutionnelle, la dynamique qui s'impose progressivement est bien celle de constituer des équipes de salariés appartenant à une organisation autonome. Les professions sociales sont prises comme repoussoir pour vanter les capacités de la première génération de salariés à traiter les nouveaux enjeux de l'insertion des jeunes. Les discours les représentent comme insuffisamment mobiles par rapport à la maîtrise d'œuvre locale qui nécessite une réactivité.

## **1989-1993 : l'impossible mise en œuvre de la seconde chance**

### ***L'avènement du Crédit Formation Individualisé***

L'action des missions locales va prendre davantage de visibilité avec le Crédit Formation

Individualisé annoncé en juin 1989. Le CFI est une démarche de formation qui s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans sans emploi, sortis de l'appareil scolaire avec une faible qualification. Il s'agit de les inciter à s'engager dans un parcours de formation personnalisée leur permettant, à terme, d'obtenir ce niveau de qualification professionnelle reconnu. Huit ans après la production du rapport de Bertrand Schwartz, on est en face d'une tentative de mise en œuvre de l'idéologie de la « seconde chance » qui fait figure d'emblème pour cette opération.

Le dispositif s'appuie sur l'ensemble des mesures existantes: les actions de formation, alternées, financées par l'Etat, mais aussi les contrats de qualification, l'apprentissage, etc. L'organisation de ce parcours personnalisé est caractérisée par :

- un bilan préalable des acquis ;
- l'élaboration d'un projet de formation ;
- le suivi des jeunes pendant leur parcours ;
- la validation des acquis de formation à différentes étapes du parcours.

La création du CFI entraîne le financement de postes de salarié que les décideurs intitulent du vocable inédit de correspondant. Cette appellation semble en mesure de prendre une certaine distance avec les animateurs et éducateurs chargés jusqu'alors du travail auprès des jeunes et de représenter une certaine modernisation du suivi des jeunes. Pour autant, elle paraît quelque peu sibylline au regard des perspectives tracées par Bertrand Schwartz. Du point de vue de l'avenir des salariés, elle ne favorise guère l'accès à une identité professionnelle.

Les correspondants ont pour mission d'accueillir, d'écouter, d'informer sur les possibilités qu'offre le dispositif et de contractualiser avec chaque jeune son parcours. Théoriquement, cet engagement ne doit trouver son terme que lorsque l'intéressé sera en mesure de se présenter aux épreuves sanctionnant la qualification professionnelle visée.

Il est prévu un poste pour cinquante jeunes. Les moyens mobilisés étant rapidement insuffisants pour faire face, cette limite n'est pas tenue et assez rapidement le nombre de jeunes suivis par correspondant dépasse la centaine pour aller au-delà de deux cents dans certaines missions locales.

Du côté de la formation, le droit reste largement virtuel, en particulier en raison du décalage entre l'offre de formation et le nombre de jeunes potentiellement concernés. Selon les études et les définitions de la qualification, ils seraient chaque année environ 100 000 à sortir du système scolaire sans une véritable formation.

Plusieurs caractéristiques en font théoriquement un dispositif original. Tout d'abord le souci de permettre au jeune de s'approprier le sens de ce qui lui est proposé. Il est censé s'engager dans un itinéraire personnalisé de formation dont il doit discuter et négocier les étapes et les modalités avec son correspondant.

Au-delà d'être le garant technique du parcours vers l'emploi, ce dernier doit mettre en perspective l'insertion professionnelle à partir de la question du sens que peut prendre l'expérience de formation vers la qualification.

On retrouve le postulat de Bertrand Schwartz sur les effets majeurs du dialogue et de la coproduction pour lever les blocages du parcours scolaire antérieur par rapport à la qualification.

Ainsi, le CFI institue la notion de parcours qui est une autre conception de Bertrand Schwartz. Le modèle converge vers une pédagogie par objectifs en opposition à la mise en œuvre d'un programme qui rejoindrait les pratiques de l'Education Nationale (DARES, 1994).

Le CFI propulse la thématique de l'insertion au sein du champ de la formation qui va connaître un développement spectaculaire sur ce versant.

Les missions locales sont généralement en mesure de faire remonter leurs propres

représentations des besoins des jeunes en amont de la qualification, de participer à l'évaluation des stages d'insertion et d'exercer une influence croissante sur la mosaïque des organismes de formation qui se multiplient. Le CFI et ensuite le programme « Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi » permettent d'asseoir leur position durant la première moitié des années 1990.

### *L'expérience du CFI comme révélateur des limites du concept de parcours*

Le dispositif mis en oeuvre jusqu'à la loi quinquennale du 20 décembre 1993, ne semble pas avoir atteint ses objectifs, ni du point de vue de ses effets, ni du point de vue du sens que les jeunes lui attribuent, ni du point de vue du fonctionnement inter institutionnel

Les évaluations chiffrées en avril 1991 sont en effet décevantes. Sur les 158 000 personnes engagées dans le CFI entre octobre 1989 et la fin de l'année 1990, on estime que la part des jeunes sortis après avoir atteint ou achevé une étape qualifiante s'échelonne de 35% à 45 %, de la cohorte la plus récente à la plus ancienne. Le problème saillant est celui des ruptures de parcours qu'une majorité de jeunes semble vivre comme une course sans fin. Malgré une plus grande sélectivité des publics, les résultats en termes de qualification ne sont guère meilleurs en 1994. Les discontinuités et les ruptures ont continué de se multiplier entre les différents modules (DARES, 1994).

L'évaluation du dispositif par la DARES analyse l'échec relatif du dispositif CFI en pointant des éléments externes aux jeunes. Sont évoquées les insuffisances de l'offre de formation et en particulier des durées trop brèves en ce qui concerne les actions en matière d'orientation professionnelle. Elles ne permettraient pas une confrontation à la réalité professionnelle, à partir d'expériences du type essai/erreur.

Par ailleurs, les actions de pré qualification sont trop courtes pour réaliser des remises à niveau difficiles et pourtant nécessaires pour engager l'étape de qualification. Avec des moyens rudimentaires et en quelques mois, les correspondants et les formateurs doivent faire, ce que l'école n'avait pas su réaliser pendant des années...

Le passage d'une action de formation à une autre reste assez problématique compte tenu des aléas de l'offre. Il en résulte des périodes de latence dommageables pour la motivation des jeunes.

Mais l'essentiel des analyses pointe les jeunes eux-mêmes. Il ne s'agirait pas d'abord d'un problème de niveau scolaire initial mais d'une difficulté pour ces jeunes à donner du sens à leurs parcours compte tenu du décalage entre leurs représentations, au regard des valeurs et des normes des systèmes de la qualification et de l'emploi (DARES, 1994).

Le décalage en question générerait des conduites d'appréhension « élusives » ou « instrumentales » du dispositif. Dans le premier cas, la question de l'insertion professionnelle et de la qualification ne constituerait qu'une faible motivation. La participation au dispositif s'inscrirait dans des modes de vie « de débrouille ».

Dans l'usage « instrumental » du CFI, les jeunes seraient davantage respectueux et conformistes par rapport aux normes du travail. Cependant, ils aborderaient la formation et l'emploi d'abord comme un instrument économique, un outil de subsistance.

Dans l'un comme dans l'autre, ils ne se projetteraient guère vers un métier et une insertion professionnelle (DARES, 1994).

L'interprétation des résultats du CFI va renforcer considérablement et durablement les facteurs liés à la personnalité et aux attitudes des jeunes, par rapport à la question du chômage.

## *L'élargissement de l'insertion comme réponse à la difficulté de qualifier les jeunes*

Avec l'échec relatif du CFI et l'avènement du dispositif PAQUE en 1992, le réseau prend une première distance avec la philosophie de seconde chance du rapport de Bertrand Schwartz. L'expérience du CFI a été le creuset d'une conception de l'insertion qui constitue une trame dont on retrouvera les fondements dans la définition des métiers de la convention collective signée le 21 février 2001.

Elle s'articule autour de trois axes :

- Sans abandonner le soutien à des initiatives tous azimuts dans le cadre des politiques de la ville, il s'agit d'accorder une priorité à l'accueil massif des jeunes pour répondre à une demande de plus en plus importante. Leur adhésion à l'institution devant être facultative et volontaire, une part essentielle de la légitimité des missions locales réside dans une capacité à “ l'accrochage relationnel ”.
- L'interprétation des difficultés en matière d'accès à la qualification vient confirmer la nécessité d'un travail préparatoire à l'insertion professionnelle. C'est bien l'ensemble des difficultés sociales et personnelles que présentent les jeunes qui sont considérées comme responsables. En conséquence, pour la plupart sortis précocement du système scolaire, l'insertion sociale devient un préalable à l'insertion professionnelle.
- Les missions locales entendent être le cœur des politiques locales pour articuler la gestion de la formation, les besoins des marchés de l'emploi et la situation des jeunes chômeurs. Plutôt qu'attendre l'effet mécanique « du retour de l'emploi », il s'agit d'anticiper sur des besoins de main-d'œuvre au niveau local et de faire venir vers ces métiers les jeunes qui seraient les plus proches de l'emploi.

Tout en demeurant des généralistes de l'ensemble des problèmes de la jeunesse et attachés à l'approche globale, les acteurs du réseau des missions locales entendent s'imposer comme des spécialistes de l'interface entre les jeunes, le champ de la formation et le marché de l'emploi. De cette position ils peuvent espérer la reconnaissance de leur expertise et défendre ainsi leur autonomie par rapport aux autres grandes institutions de la transition professionnelle.

Dans cette perspective, les missions locales entérinent en quelque sorte une double position. D'un côté, l'accueil et l'activité au jour le jour avec les jeunes prennent une certaine distance avec les objectifs d'accès à la qualification et à l'emploi, pour glisser vers l'insertion sociale et l'assistance.

Parallèlement, elles tentent d'accroître leur influence sur la maîtrise d'œuvre des politiques de formation et pour l'emploi, y compris en ce qui concerne la formation qualifiante. Au-delà des enjeux de légitimité, il s'agit de rester en mesure de tirer les politiques en question vers le développement de stages d'insertion et vers le financement d'un certain nombre d'activités, conformément à une lecture sur la nécessaire socialisation des jeunes.

À partir des années 1990, le réseau commence à se raccrocher à la notion d'accompagnement pour parler du suivi des jeunes. Le suivi fait allusion à une posture à distance des jeunes. A contrario, avec l'accompagnement, on voudrait montrer qu'il s'agit d'être à côté et d'avancer avec eux, dans leur démarche.

L'expérience du CFI a montré le caractère aléatoire de la transition professionnelle, en particulier chez les jeunes sortis précocement du système scolaire. Il s'agit alors de donner du sens aux allers-retours entre la formation, l'inactivité et les petits boulots.

L'expérience a pourtant largement soumis les acteurs de terrain au doute. Cependant, au prix de

quelques aménagements, l'ingénierie du projet s'impose. C'est ainsi que la notion d'employabilité permet de renvoyer à toujours plus tard l'échéance de l'accès à l'emploi.

Au-delà, le réseau est soumis de plus en plus à l'obligation de relayer le discours politique. Sa structure est particulièrement dépendante du champ politique avec, au sommet, un conseil national des missions locales qui regroupe des représentants des ministères concernés, des représentants des régions, des départements et des communes et, à la base, des associations sous le contrôle d'un maire et d'une communauté de communes.

C'est un élément de rupture par rapport au positionnement des institutions et des professions sociales des années 1970. Elles avaient pris garde de maintenir une certaine indépendance et de se placer comme corps intermédiaires entre le champ politique et les catégories de population dans la précarité. La construction éminemment politique du réseau a dû faire fi de cette distance.

## **1994-2002 : L'intégration problématique du réseau dans les politiques publiques pour l'emploi**

### ***Le bouleversement de la loi quinquennale dans le schéma institutionnel***

Durant les années 1990, l'organisation de l'insertion des jeunes va connaître un bouleversement de taille suite à la promulgation de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Il s'agit de compléter les lois de décentralisation que Gaston Defferre avait fait voter après 1981 et qui donnaient aux conseils régionaux une responsabilité de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Ce nouveau transfert se fonde sur le postulat, contesté par certains (Labbé, Abhervé, 2004), que l'État gère médiocrement la formation des jeunes. Sont en cause en particulier, les financements "des stages d'insertion" dont les effets apparaissent pour le moins incertains. Le nouveau ministre du travail, Michel Giraud, appelle à un recentrage sur la formation qualifiante. Dans cette perspective, l'échelon régional serait plus apte à relancer la formation des jeunes, en particulier vers l'apprentissage. Le nombre d'apprentis va effectivement progresser de 38 % entre 1994 et 1997 (CEREQ, 2000).

Les conseils régionaux ont désormais la responsabilité d'élaborer un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes.

Soutenu par certains parlementaires de gauche mais aussi de droite dont certains sont membres du conseil national des missions locales, le réseau est au cœur du débat parlementaire et au centre de la construction d'un compromis : il doit se mettre au service de la région en matière d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes vers le dispositif de formation. Par contre, il reste parti prenant des politiques de l'État pour un certain nombre d'actions hors formations qualifiantes, comme la santé, le logement.

Conjointement, la loi quinquennale met fin au CFI et le programme PAQUE, jugé trop coûteux, s'arrêtera en 1994. Pendant les années qui vont suivre, les effectifs des stages non qualifiants pour les jeunes baissent fortement au niveau national.

Les missions locales se retrouvent alors face à une double commande qui s'exerce de manière plus ou moins concertée : « *Alors qu'avant, c'était l'Etat qui payait tout, on se retrouve à ce moment-là avec l'obligation de saucissonner les tâches. Quand on recevait un jeune et qu'on lui proposait une formation, le service devenait un service payé par la Région, quand on travaillait par*

*rapport à un problème d'insertion sociale, le service était payé par l'Etat » (Pierre, n° 37).*

Ainsi, insertion et qualification qui étaient intimement liées dans le rapport de Bertrand Schwartz se retrouvent en désynchronisation, avec des politiques qui s'ignorent.

La formation professionnelle répond davantage à des besoins d'ajustement au marché du travail et le Ministère du travail et de la solidarité conserve la tutelle du réseau des structures d'accueil des jeunes. Elles vont s'occuper de plus en plus des dispositifs d'insertion et s'éloigner progressivement de la construction des systèmes de qualification, ce qui va contribuer à l'appauvrissement de leur activité.

L'autonomie du réseau est mise en cause par le rapprochement avec l'ANPE. L'histoire entre deux institutions aux cultures fondamentalement différentes est avant tout marquée par des tensions.

Les ANPE restent centrées sur la question de l'emploi malgré un renforcement du discours vers la thématique de l'accompagnement issue partiellement des missions locales. A bien des égards, cet attrait apparaît d'ailleurs assez suspect. Initialement, la référence à l'accompagnement suggérait que chaque bénéficiaire soit demandeur et qu'il puisse mettre fin librement à cette intervention. Ce qui relevait auparavant d'un traitement par exception est devenu un traitement par défaut.

De leur côté, les missions locales voudraient rester fidèles à l'idée d'approche globale et au maintien du principe de démarche volontaire des jeunes. Ils défendent une approche plus complexe de cette question de l'emploi.

En conséquence, leur intégration dans les services publics pour l'emploi rencontre une forte réticence sur le terrain : *« On est en train de mettre des bâtons dans les roues des missions locales en les réduisant en ANPE jeunes... On les prive des moyens et du potentiel d'intelligence qu'elles ont et dont elles auraient besoin pour préparer demain et après-demain. Et je pense qu'on prive un certain nombre de professionnels de toute la richesse de leur expérience. C'est d'une certaine manière leur expertise et leurs capacités à faire le lien entre les jeunes et le niveau politique qui est remis en cause »* (Milène, n° 35).

Bon nombre de salariés interprètent ce processus comme une banalisation de leur modèle d'action d'inspiration humaniste qui dérape vers des formes d'action standardisées.

### ***L'institutionnalisation du réseau avec l'avènement de sa convention collective***

Jusqu'au début des années 2000, le réseau résiste encore face à la question de l'harmonisation et de l'institutionnalisation des emplois dans le cadre d'une convention collective. Des compromis se sont dessinés sur le terrain en fonction de l'histoire de chacune de ces institutions. Certaines fonctionnent sous le registre d'un accord d'entreprise, d'autres ont adhéré à différentes conventions : celles des Foyers de Jeunes Travailleurs, de l'animation ou de la fédération des organismes de la formation, etc.

Cette diversité de gestion des emplois génère des écarts importants d'une structure à une autre, dans un réseau qui se développe jusqu'à atteindre plus de 8000 salariés au 1er janvier 2001 et qui connaît une forte augmentation, de l'ordre de 5 % par an de 1999 à 2002 (DARES, 2005). Sur le terrain, les appellations d'emplois se sont multipliées au fil du temps, en référence à l'histoire de chaque mission locale et à l'influence des dispositifs.

Le réseau est alerté sur l'existence d'un projet externe en 1998, les partenaires sociaux du secteur de l'animation ont l'intention d'étendre leur champ conventionnel en vue d'affilier les activités des missions locales et des PAIO.

Devant la menace et sous l'impulsion de quelques présidents de missions locales, le réseau



s'organise et constitue des groupes de travail dans le cadre d'une commission nationale de négociation qui va fonctionner durant l'année 2000. La convention collective nationale des missions locales et PAIO est finalement signée le 21 février 2001.

Elle contribue à l'institutionnalisation du réseau et de ses pratiques et lui donne une certaine autonomie. Jusqu'alors, la construction des métiers apparaissait dans une position de dépendance par rapport aux institutions et aux activités voisines.

En comparaison avec l'expérience des activités connexes plus anciennes, une quinzaine de conventions collectives ont émergé depuis les années 1950 au sein des professions sociales. Les principales représentent des systèmes de classification sur la base de la qualification. Les formations pour accéder à ces diplômes sont encore largement sous le contrôle des professions qui ont réussi à opérer une fermeture relative du champ professionnel.

De manière ostentatoire, les acteurs institutionnels du réseau des missions locales ont fait le choix de se tenir à distance des systèmes de qualification pour s'affilier au modèle (ou à l'idéologie) de la compétence. La convention indique en effet : « *Ce n'est plus le poste occupé qui confère à l'individu sa place dans la hiérarchisation mais les compétences qu'il maîtrise et qui lui sont reconnues* ».

La convention collective du réseau des missions locales produit un référentiel qui regroupe 48 domaines de compétences. Elles sont réunies au sein de 14 emplois repères qui forment 4 catégories d'emplois :

Chaque emploi repère se voit attribuer un certain nombre de domaines de compétences en fonction de sa place dans la hiérarchie des emplois en mission locale. Par exemple, l'emploi repère de conseiller niveau 1 se voit attribuer 7 domaines de compétences alors que le conseiller niveau 2 en détient 9.

Entre les discours sur la nécessaire modernisation et les points de vue plus critiques, la notion de compétence alimente les débats. Cependant, ses usages tendent à l'individualisation du rapport au travail.

Dans certaines représentations, la compétence fait allusion à des savoir-faire techniques. Dans d'autres, elle correspond avant tout à une capacité d'engagement à résoudre les problèmes. Parfois, elle est principalement liée à l'investissement pour porter les enjeux de l'organisation à laquelle le professionnel appartient. Pour notre part, dans une première définition, nous rejoignons le point de vue de Sandra Bellier : « *La compétence est généralement ce qui permet d'agir ou de résoudre des problèmes professionnels de manière satisfaisante dans un contexte particulier en mobilisant diverses capacités de manière intégrée* » (Bellier, 1998, p. 71).

Le discours des promoteurs présente ce référentiel comme ayant vocation à devenir un outil de gestion ordinaire autant pour les salariés que pour les employeurs. A terme, il s'agirait d'inciter les salariés à se projeter dans une progression de carrière. Ils sont invités à développer et à faire reconnaître des compétences nouvelles en fonction de leur projet professionnel et des besoins de l'organisation. Les compétences exercées et maîtrisées devraient faire l'objet d'une évaluation annuelle dans le cadre d'un entretien réalisé entre le salarié et son responsable hiérarchique. Il s'agit d'initier une démarche individuelle afin d'ancrer la capacité d'engagement du salarié dans l'entreprise, hors de toute référence directe avec quelques institutions de formation.

Théoriquement, le principe de la compétence garantit normalement la valorisation financière et statutaire de la maîtrise d'un nouveau domaine professionnel, dans le cadre de l'entretien annuel. Pour autant, certains salariés se sont vu répondre : « *Vous avez peut-être cette compétence, mais nous, on ne vous demande pas de l'appliquer dans votre emploi de conseiller. Et puis la tentation*

*est grande de demander à un conseiller de se charger du développement de telle ou telle action sur un travail qui relève du chargé de projet. Alors, c'est là qu'il peut y avoir de la négociation »* (Pierre, n° 37).

Il y a en fait un double discours : *« Nous vous invitons à progresser dans la maîtrise des compétences du référentiel qui relèvent des axes de votre mission de votre filière d'emploi. »* Cependant : *« votre progression du point de vue de votre statut et de votre salaire n'est possible que dans le cadre des emplois repères, de la situation financière de l'employeur, de la configuration et de l'échelle des statuts qui sont singulièrement restreintes. »* Cette situation limite de manière draconienne les parcours possibles.

## Conclusion

Fin 2002, le réseau national est composé de 561 structures, dont 381 missions locales et 180 PAIO. Depuis 1992, le nombre de PAIO décroît fortement. A la demande de l'Etat en 2006, certaines sont affiliées à des missions locales existantes, d'autres se regroupent pour former de nouvelles missions locales. L'objectif serait de constituer des structures à dimension suffisante pour garantir un certain nombre de services sur l'ensemble du territoire.

Le réseau continue de se développer à la faveur de programmes initiés par l'Etat. Ils offrent une succession d'opportunités pour accroître le volume des postes de salariés. Créés en général sur des dispositifs temporaires, ces emplois sont le plus souvent pérennisés.

Les structures opérationnelles usent de la rhétorique du débordement d'activités par rapport à une politique d'accueil tous azimuts. La dégradation du contexte d'entrée des jeunes sans qualification dans le monde du travail se confirme et justifie, si besoin était, le développement de ces emplois. Sous la rhétorique de l'accompagnement, les pouvoirs publics mettent en oeuvre des politiques d'encadrement généralisé des chômeurs.

En 2005, l'Etat assigne les missions locales dans la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (le CIVIS), dont la première mouture était sortie en 2003. Il s'agit d'un des volets du plan de cohésion sociale.

Le CIVIS n'est pas un emploi aidé mais un contrat de suivi entre une mission locale et un jeune. Ce dernier est tenu de répondre à des convocations sur un rythme qui doit se reprocher du suivi mensuel de l'ANPE. En contrepartie, il pourra théoriquement bénéficier d'une allocation : *« Puisque nous ne sommes pas en mesure de vous permettre d'accéder à un emploi dans lequel vous pourriez être plus ou moins durablement autonome, nous vous mettons sous l'assistance et le contrôle d'un certain nombre d'institutions pour amortir les conditions de votre attente dans une insertion qui risque de s'éterniser. »*

L'Etat annonce le financement de 5000 postes dans le réseau pour la mise en œuvre de ce CIVIS et cela pourrait représenter un développement de 30 % des emplois en charge des publics. Il arrive dans l'actualité des missions locales comme l'énième dispositif depuis la fin des années 1980 : il y a eu successivement le CFI<sup>5</sup>, PAQUE<sup>6</sup>, TRACE<sup>7</sup>, le PARE PAP,<sup>8</sup> parmi les plus importants.

Dans ce dispositif comme dans les autres, les conseillers ne maîtrisent pas l'offre d'insertion et

<sup>5</sup> Crédit formation individualisé,

<sup>6</sup> Programme intensif de préparation active à la qualification et à l'emploi,

<sup>7</sup> Trajet d'accès à l'emploi,

<sup>8</sup> Plan d'aide de retour à l'emploi et le projet d'action personnalisée,

les infléchissements à venir. Certains renâclent à signer les contrats CIVIS.

Si l'intégration du réseau dans la mouvance de l'ANPE favorise aussi son extension, elle fragilise son identité et son niveau d'autonomie. Elle autorise ainsi l'État à mettre la pression pour l'accès à l'emploi : « *On nous a dit, l'insertion sociale que vous faisiez avant, vous pouvez encore continuer à la faire si vous le voulez, mais pour nous ça n'est pas important, avec le CIVIS, on vous demande de mettre ces jeunes dans l'emploi. On passe d'une obligation de moyens à une obligation de résultat !* » (Gaëtan, n° 28).

Il s'agit d'infléchir la culture du réseau pour un rapprochement avec celle de l'ANPE : « *Pour le Ministère du travail, la direction générale de l'emploi, Bertrand Schwartz et l'approche globale, c'est dépassé... On a injonction de recruter des gens avec des profils moins sociaux pour travailler dans le CIVIS. Ils veulent des salariés qui connaissent les entreprises pour placer les jeunes* » (Pierre, n° 37).

Dans ces conditions, le réseau agite le spectre de devoir faire le tri des jeunes pour obtenir les financements nécessaires à la survie économique, compte tenu de l'objectif vers l'emploi.

Il négocie pour obtenir un élargissement des critères en question pour en revenir à la notion de sortie positive qui est bien plus large que l'accès à l'emploi durable. Elle concerne par exemple les départs en formation, l'accès à l'intérim ou les contrats avec les structures d'insertion par l'activité économique...

Il s'agit aussi de faire valoir la qualité du travail du point de vue du nombre d'entretiens, du nombre de jeunes accueillis pour la première fois et du taux d'entretiens par jeune pour valoriser les collaborations sur la durée.

En fonction du contexte et du portage politique, les missions locales sont en mesure d'exercer une certaine résistance par rapport à ces pressions. À l'expérience, elles savent que chaque dispositif est gagné par l'entropie au bout de quelques années. D'ores et déjà, le dispositif CIVIS a du mal à répondre au stock de jeunes à mettre en suivi.

Les exigences d'accès à l'emploi durable devraient progressivement se diluer au regard de ce que peuvent produire ces activités : « *Avec ces dispositifs successifs, on réinvente un peu l'eau tiède ! On sait bien que nous ne faisons pas l'emploi...* » (Pierre, n° 37). Les résultats bien en deçà des effets prévus et annoncés cumulés avec le déficit de moyens obligeront inmanquablement la maîtrise d'œuvre à en rabattre.

## ANNEXE: **LES ACTEURS INTERVIEWES**

### ***Salariés en Missions locales***

- n°21. Etienne, 32 ans, licence de psychologie, salarié depuis 4 ans à la mission locale, conseiller niveau 1.
- n°22. Bernard, 41 ans, éducateur spécialisé par VAE depuis 2006, salarié depuis 12 ans à la mission locale, conseiller niveau 2. Il a un parcours de militant syndical et a travaillé auparavant dans d'autres structures sociales. Il est entré en mission locale sans diplôme des professions sociales.
- n°25. Daniel, 35 ans, il est entré à la mission locale avec une licence en sciences de l'éducation il y a 8 ans. Il a obtenu le diplôme d'éducateur spécialisé par VAE. Il est conseiller, niveau 2.
- n°26. Daniella, 33 ans, DEFA, salariée depuis 13 ans à la mission locale, conseillère niveau 2. Elle a été auparavant formatrice au CEMEA.
- n°28. Gaëtan, 55 ans, autodidacte, directeur depuis 15 ans dans cette mission locale, entré dans le secteur social au milieu des années 80 par le syndicalisme.
- n°30. Irina, 40 ans, niveau bac, salariée depuis 10 ans dans cette mission locale, conseillère niveau 2.
- n°33. Marie-Claude, 40 ans, sans diplôme des professions sociales, salariée de cette mission locale depuis plus de 20 ans, conseillère niveau 2. Elle est entrée sur un emploi aidé.
- n°35. Milène, 44 ans, maîtrise en sciences humaines. Elle a été directrice pendant 13 ans d'une mission locale.
- n°36. Mickaël, 48 ans, diplôme d'animateur. Il est mis à disposition depuis 15 ans dans cette mission locale par une maison de quartier. Il est entré dans le social à partir d'un engagement militant. Il a une expérience dans l'animation et dans les stages d'insertion.
- n°37. Pierre, 40 ans, Master en gestion des entreprises. Il est salarié sur le réseau depuis 14 ans en tant que cadre avec une expérience de plusieurs directions en mission locale.
- n°38. Virginie, 34 ans, titulaire d'une maîtrise en sciences de l'éducation, salariée depuis 2 ans comme dans cette mission locale, conseillère niveau 1. Elle a été formatrice dans des stages d'insertion auparavant.
- n°39. Valentine, 43 ans, éducatrice spécialisée, cadre dans cette mission locale depuis un peu plus de 12 ans.

### ***Bénévoles et militants***

- n°48. Edouard, 57 ans, il a été vice-président d'une mission locale pendant environ 10 ans et à l'origine de la création de cette structure. Il a fait carrière comme cadre dans un organisme de formation.
- n°49. Manuel, 58 ans, il a été animateur, militant, bénévole de plusieurs réseaux d'insertion par l'activité économique. Il a fait carrière comme cadre dans un organisme de formation et d'animation des professions sociales.
- n°50. Marius, 48 ans, il a participé en tant que bénévole à la création d'une entreprise d'insertion. Il a fait carrière en externe comme éducateur spécialisé dans une institution sociale.

## BIBLIOGRAPHIE

- Archambault E, *Le secteur sans but lucratif : associations et fondations en France*, Economica, Paris, 1996.
- Autès M, *Les paradoxes du travail social*, Dunod, Paris, 1999.
- Beaud S, « Stages ou formations ? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 67, 1996, p 67-89.
- Becker H, *Outsiders, études de la sociologie de la déviance*, A-M Métailié, Paris, 1985.
- Becker H.S, *Les mondes de l'art*, Flammarion, Paris, 1988.
- Bellier S, *Le savoir être dans l'entreprise : utilité en gestion des ressources humaines*, Vuibert, Paris, 1998.
- Berthaux R, *Pauvres et marginaux dans la société française*, L'Harmattan, Paris, 1996.
- Bourdieu P, *La Distinction, critique du jugement*, Minuit, Paris, 1979.
- Bourdieu P, *Le sens pratique*, Minuit, Paris, 1980.
- Bourdieu P, Passeron JC, *La Reproduction : éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Minuit, Paris, 1970.
- Bourdieu P, *Raisons pratiques*, Le Seuil, Paris, 1996.
- Brun F, Leymarie C, Mbla E, *Difficultés d'emploi, Santé et Insertion sociale*, DARES document d'études n° 106, 2005.
- Caillé A, *Don, intérêt et désintéressement : Bourdieu, Mauss, Platon et quelques autres*, La Découverte, Paris, 1994.
- Castel R, *La métamorphose de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.
- Castra D, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, PUF, Paris, 2003.
- CEREQ, « Politiques régionales de formation professionnelle. Les premiers effets de la loi quinquennale de 1993 », *Bref*, n° 128, février 1997.
- CEREQ, La décentralisation de formation professionnelle, en quête d'une offre régionale plus cohérente, *Bref*, n° 162, mars 2000.
- Charlot B, Glasman D (sous la dir), *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*, PUF, Paris, 1999.
- Chopart J.-N. (dir.), *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Paris, Dunod, 2000.
- Claudel, Guyennot, *L'insertion: un problème social*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- DARES, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Document d'études*, n° 59, septembre 2002.
- DARES, « L'inventivité au quotidien des missions locales et PAIO », *Premières synthèses*, août 2005, n° 34-1.
- DARES, « Bilan d'activité 2003 des missions locales et des PAIO », *Document d'études*, n° 99, avril 2005.
- Darmon M, *La socialisation*, Armand Colin, Paris, 2006.
- De Ridder G (sous dir), *Les nouvelles frontières de l'intervention sociale*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- Divray S, « L'aide à la recherche d'emplois : une activité en voie de professionnalisation ? », *Travail et Emploi*, n° 21, janvier 2000, p. 67-80
- Donzelot J, *La police des familles*, Minuit, Paris, 1977.
- Donzelot J, *L'invention du social*, Fayard, Paris, 1984.
- Dubar C et Tripier P, *Sociologie des professions*, A Colin, Paris, 1998.

- Dubar C, *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris, 1991.
- Dubar C, *La crise de l'identité*, PUF, Paris, 2000.
- Dubar C, Lucas Y, *Genèse et dynamiques des groupes professionnels*, Presses universitaires du Septentrion, Lille, 1994.
- Dubet F, *Le déclin de l'institution*, Le seuil, Paris, 2002.
- Dubois V, *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, Economica, Paris, 1999.
- Dujarier M-A, *L'idéal au travail*, PUF, Paris, 2006.
- Ebersold S, *La naissance de l'inemployable*, PUR, Rennes, 2001.
- Eme B, Laville JL, *Les petits boulots en question*, Syros, Paris, 1988.
- Gehin J-P (sous la dir), *Une profession en construction : les formateurs en Poitou-Charentes*, Rapport de recherche du GRITECS, Université de Poitiers, mars 1996.
- Gelot D, Nivolle P, *Les intermédiaires des politiques publiques pour l'emploi*, la Documentation Française, Paris, 2000.
- Goffman E, *Asiles, études sur la condition sociale de malades mentaux*, de Minuit, Paris, 1968.
- Guillou J, Moreau De Bellaing L, *Misère et pauvreté*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- Guitton C, « Travail et ordre social, une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et emploi*, n° 77, octobre-décembre 1998, p. 15-39.
- Hastoy B, *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté*, Rapport au ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, La Documentation Française, Paris, 1989.
- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger*, 10<sup>ème</sup> rapport, décembre 2004.
- Ion J., *Le travail social au singulier*, Dunod, Paris, 2006.
- Jamet J (sous dir.), *L'insertion en question*, L'Harmattan, Paris, 1995.
- Jellab A, *Le travail d'insertion en mission locale*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- Labbé P, Abhervé M, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes ou l'intelligence pratique des missions locales*, Apogée, Paris, 2005.
- Loriot M, *Qu'est-ce que l'insertion ? Entre pratiques institutionnelles et représentations sociales*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- Maurel E, « De l'observation à la typologie des emplois sociaux », *Les mutations du travail social, dynamiques d'un champ professionnel*, Dunod, Paris, 2000, p. 25-52.
- Muel-Dreyfus F, *Le métier d'éducateur*, Minuit, Paris, 1983.
- Naville P, *Essai sur la qualification du travail*, Marcel Rivière, Paris 1956.
- Outin, Ramaux, Métis, *Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi*, La Documentation Française, Paris, 2000.
- Paradeise C, Lichtenberger Y, « Compétence, compétences », *Sociologie du Travail*, n°1, janvier-mars 2001, p. 33-48.
- Piotet F(sous la dir), *La révolution des métiers*, PUF, Paris, 2002.
- Procacci G, *Gouverner la misère*, Le Seuil, Paris, 1993.
- Reynaud J-D., *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, A. Colin, Paris, 1997.
- Reynaud J-D, Eyraud F, Paradeise C, Saglio J, *Les systèmes de relations professionnelles. Examen critique d'une théorie*, les Editions du CNRS, Paris, 1990.
- Rope F, Tanguy L (sous la dir), *Savoirs et Compétences, de l'usage de ces notions dans l'école et*

*l'entreprise*, l'Harmattan, Paris, 1994.

Roulleau-Berger L, Nicole-Drancourt C, *L'insertion des jeunes en France*, PUF, Paris, 1997.

Schwartz B, *Moderniser sans exclure*, La Découverte, Paris, 1994.

Simmel G, *Secret et sociétés secrètes*, Circé, Paris, 2000.

Tullet J, *Une place pour chaque jeune, le pari des missions locales*, Le Cherche midi, Paris, 2005.

## TABLE DES MATIERES

### HISTOIRE DU RÉSEAU DES MISSIONS LOCALES

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1981-1988 : l'institutionnalisation d'un réseau entre le système éducatif et l'emploi des jeunes .....</b>	<b>2</b>
<i>Le rapport de Bertrand Schwartz en 1981 : un autre regard sur l'insertion professionnelle.....</i>	<i>2</i>
<i>La constitution d'un réseau pour diffuser une idéologie .....</i>	<i>4</i>
<i>La fragilité d'un réseau sous le contrôle du champ politique .....</i>	<i>6</i>
<i>La référence au développement local.....</i>	<i>8</i>
<i>Les prémices de la professionnalisation des équipes opérationnelles .....</i>	<i>9</i>
<b>1989-1993 : l'impossible mise en œuvre de la seconde chance .....</b>	<b>10</b>
<i>L'avènement du Crédit Formation Individualisé.....</i>	<i>11</i>
<i>L'expérience du CFI comme révélateur des limites du concept de parcours .....</i>	<i>12</i>
<i>L'élargissement de l'insertion comme réponse à la difficulté de qualifier les jeunes .....</i>	<i>13</i>
<b>1994-2002 : L'intégration problématique du réseau dans les politiques publiques pour l'emploi .....</b>	<b>14</b>
<i>Le bouleversement de la loi quinquennale dans le schéma institutionnel.....</i>	<i>14</i>
<i>L'institutionnalisation du réseau avec la signature de la convention collective .....</i>	<i>15</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe.....</b>	<b>19</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>20</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>23</b>